WORLD FORESTRY CONGRESS PAPER

First Nations Forestry Program: An innovative integrated community development partnership approach

By

Alain Dubois[1], Nello Cataldo[2] and Reginald Parsons[3]

---

1. Natural Resources Canada, Canadian Forest Service, 1055 du P.E.P.S., P.O. Box 3800, Sainte-Foy, QC, Canada G1V 4C7, Tel.: (418) 648-7134, Fax: (418) 648-2529, E-Mail: adubois@cfl.forestry.ca
2. Natural Resources Canada, Canadian Forest Service, 506 West Burnside Road, Room 239, Victoria, BC, Canada, V8Z 1M5, Tel.: (250) 363-6014, Fax: (25) 363-0775, E-Mail: ncataldo@nrcan.gc.ca
3. Natural Resources Canada, Canadian Forest Service, 580 Booth Street, 7th Floor, Ottawa, ON, Canada, K1A 0E4, Tel.: (613) 943-5230, Fax: (613) 947-7399, E-Mail: rparsons@nrcan.gc.ca

Abstract

Canada is home to over 600 First Nation bands from the Atlantic to the Pacific oceans. From time immemorial, forests have been a way of life for First Nations, bringing together cultural, spiritual and social values. They have relied on forests for food, medicine, clothing and shelter. Forests continue to form an essential part of First Nations' well-being, providing economic benefits and fulfilling cultural and spiritual needs for present and future generations.

In 1996, the Government of Canada established the First Nations Forestry Program (FNFP) to help improve economic conditions in First Nation communities. Through this program, First Nations are able to build capacity and assume control of the management of forest resources on reserve lands, establish partnerships, and actively participate in off-reserve forestry and other economic development opportunities.

First Nations are directly involved in the management of this innovative and highly successful program. The program adapts itself to the various local conditions and levels of development of remote communities. The FNFP supports the unique relationship between forests and First Nations by providing a means to create sustainable communities and economic self-sufficiency.

Key words: Traditional ecological knowledge, community empowerment, First Nations, sustainable forest management, economic development, capacity building, partnerships, innovative program management.

1. Introduction

1.1 First Nations in Canada

In Canada, there are 675,000 First Nation people, over 55% of which live in 612 First Nation communities (Indian and Northern Affairs Canada 2002) located across the 10 provinces and 3 territories. There is much diversity; there are 50 Aboriginal languages in Canada that comprise 11 major language families which provide Aboriginal people with a unique cultural and tribal identity (Garvin et al. 2001). Most communities are remote and comprised of a few hundred members to over a thousand members. In general, First Nations are in much more disadvantaged social and economic conditions than the rest of Canadians. The forest is an important source of livelihood and spirituality for Aboriginal people and has always played an important role in the cultural and social lives of Aboriginal people.

There are over 2,300 reserves covering an area of over 3.1 million hectares; about one million hectares of which is forested (Natural Resources Canada 2001). This represents less than 0.3% of the total forested area in Canada. The relative isolation of many First Nation communities often constrains economic opportunities (Indian and Northern Affairs Canada 2000). However, since they are located in areas of abundant forest, there is great potential for forest-related economic development. In Canada, only a small proportion of communities can rely moderately on their forest for their training and economic development. Most reserves are too small to provide self-sufficiency to First Nation communities through forest development.

1.2 The First Nations Forestry Program in Canada

The First Nations Forestry Program (FNFP) was introduced in 1996 to address First Nation forestry development issues and help improve the economic conditions of First Nation communities. This tripartite partnership program is an innovative and proactive federal program that is different from other programs by the following three main characteristics:

- it adapts to the needs and priorities of First Nations at the local level since no First Nation community is at the same level as the others in the curve of forestry development and self-sufficiency.

- it is a very broad program that covers a wide range of admissible activities in line with the different kinds of support needed by communities, ranging from those who have no experience to those who are very experienced in forestry. It is the only program supporting forest management activities on reserve lands.

- a majority of First Nation representatives sit on the management committees of the program at the provincial, territorial and national levels, in partnership with Natural Resources Canada (NRCan) and Indian and Northern Affairs Canada (INAC).

Projects undertaken under the FNFP by First Nations take on a wide variety of forms, such as traditional ecological knowledge studies, on-reserve silviculture activities, integrated forest resources management planning, development of feasibility studies and business plans, training in various aspects of forestry and project management, starting up new business ventures or establishing meaningful forestry relationships with the forest sector, ecotourism, non-timber forest product development, workshops and many other activities that are of importance to First Nation communities.

2. Results

2.1 Social values and impacts

The FNFP is more than just another forestry program, it is also about people, communities, trust, hope, pride, partnerships and opportunities. The unforseen impacts of projects go beyond improving forest lands or doing business. They have also enhanced the social lifestyle of many individuals, families and communities.

Funding and experience provided by the FNFP have assisted many participants in moving from unemployment to full employment, seeing ideas turn into realities, and implementing community forestry strategies for the long-term benefit of all members. A decrease in some social problems was noted along with an increase in the personal self-esteem of some band members (Natural Resources Canada 1999). Through other projects, the program has helped many young people obtain new skills, hold on to forestry jobs, and have hope in their future in their community.

2.2 Capacity building and participation in the forest economy

First Nations in Canada rely on forests to create employment and provide sustainable jobs to community members in forest management, harvesting, silviculture and the many other employment opportunities derived from forestry. Close to 400 communities (65% of total) have participated in the FNFP from 1996 to 2002. Projects completed had a significant impact on enhancing First Nations' capacity and on-the-job training in forestry-related activities such as forest management planning, forestry practices, silviculture, business development and joint venture partnerships. Over the six-year period, the FNFP has created over 65,000 person-weeks of employment, translating into 4,800 project participants receiving on-the-job training experience. There were 90 business-related feasibility studies undertaken, 114 business plans prepared, and 106 forest management plans prepared (Natural Resources Canada 2002).

Technical and professional forestry activities, including project management and administration, require a specific level of education and training. Although there may be jobs available, the lack of qualified individuals may prevent communities from taking advantage of opportunities. In some communities, even proposal writing is a challenge. Through the FNFP, communities were assisted in developing forestry awareness and capacity by promoting the skill-development triangle of vocational, technical and professional education. The FNFP has supported communities in making significant strides in forestry capacity building. During the course of the

program, over 220 workshops and conferences were held and over 4,000 First Nation forest workers received education and training in various aspects of forestry.

The FNFP has provided relief in some other areas by contributing technical and financial assistance to projects that were aimed at hiring band forestry coordinators and leveraging funding from other sources. A total of over $24.8 million was leveraged from Band councils, the forest industry and other partners for program projects.

Some communities experience high staff turnover, with people leaving for various reasons. This affects project administration; projects can be delayed or left unfinished. Communities looked to the FNFP to assist them in overcoming transitions in staff turnover. The FNFP supported training initiatives, mentorship programs, internships and hiring expertise until replacements were found or trained.

Some isolated and remote communities may be disadvantaged in many respects, including transportation or access to expertise and services. Unemployment is also higher. The FNFP recognizes the diversity of First Nations across the country and has built-in flexibility to balance regional differences. Program guidelines and project eligibility criteria are adjusted to the province or territory to accommodate regional disparity.

2.3 Traditional ecological knowledge

Traditional ecological knowledge (TEK) is seen as a holistic approach that can help reshape the current forest management model. However, traditional knowledge is not only a source of knowledge; it is a way of life (Garvin et al. 2001).

Through the FNFP, Traditional Land Use and Occupancy Studies (TLUOS) have been completed in several First Nation communities across Canada. When conducting such studies, internal community-based consultation becomes part of an integrated land use plan. In order to develop the plan, the elders, young people, men, women, forestry workers, trappers, campers, craftsmen, plants and berries gatherers, etc., are consulted to determine where traditional activities occur on the landscape. Through a thoughtful and diligent analysis of the land base, one can assess areas based upon the findings of the TLUOS to determine the tradeoffs and best possible use for the land given the values and objectives of the community (Garvin et al. 2001).

2.4 Empowerment and innovative partnership

In general, programs are developed to meet a particular need and certain objectives or commitments originating from specific government policies or priorities. Although First Nations may be consulted while these programs are being discussed or developed, there is an expectation amongst First Nations to be more directly involved in program design and delivery. The FNFP is an example of a federal program that empowers First Nations in a program developed specifically for First Nations.
The management and delivery of the FNFP in each province and territory is the responsibility of Provincial-Territorial Management Committees (PTMC). The PTMC are comprised of a

majority of First Nation representatives in partnership with Natural Resources Canada (NRCan) and Indian and Northern Affairs Canada (INAC). Forest industry representatives, provincial governments and other governmental departments can also be invited. With this majority, First Nations can have a strong influence on the direction of the program. This is innovative empowerment.

In fact, decision-making authority is vested in the PTMC; they set regional program priorities, policies, direction and guidelines, including project funding and approvals. Each PTMC is provided with the flexibility it requires to design and deliver a program that best suits regional and local First Nation forest management needs.

This regional flexibility has resulted in a participation rate that exceeded by three to four times the available FNFP funding. The completion of over 1148 projects has made it possible for First Nations to achieve higher levels of self-sufficiency, sustainable development of reserve forests and income-generating opportunities, including employment (Natural Resources Canada 2002).

2.5 Supporting new relationships

Many First Nations are currently entering into partnerships and joint venture agreements with companies and other agencies operating on traditional lands. The FNFP supports communities in developing these new relationships. In many cases, however, communities realize they do not always have the corporate capacity or business background to maximize the benefits resulting from these relationships. They require business training, board of directors skill development, corporate planning and professional guidance to become equal partners in the partnership agreements. Under the FNFP, 22% of funded projects involved partnerships and joint ventures. The success of these projects went beyond program expectations. New business opportunities were developed after the projects were completed.

3. Discussion

3.1 Evolution of First Nation development in forestry

In the past twenty years, there has been a great deal of progress made in the forestry sector by First Nations. Before 1985, very few First Nations were involved in economic activities related to forestry. From 1986 to 1995, federal programs of Forest Management on Indian Lands, implemented in each province, helped First Nations build capacity in the forestry sector. Communication plans aimed at making First Nation members aware of the socio-economic benefits of being active in forestry. Many First Nations developed their first forest management plan. Harvesting and silviculture operations became more and more organized. Training of silviculture workers began on-reserve. First Nation forestry services were implemented within the communities to ensure the continuity, better planning and recurrence of forestry activities and projects.

Many First Nation communities gradually made their way towards autonomy since federal programs were no longer financing all the costs. In the 1990s, some First Nation organizations negotiated their first contracts for silvicultural activities off-reserve with the forest industry. Meanwhile, other First Nation communities remained inactive in forestry for many different reasons: lack of interest, no forested area on-reserve, other basic social issues, etc.

3.2 Opportunities, main issues and challenges

Since the middle of the 1990s, more First Nation communities have become active in the off-reserve forestry sector. Contracts with the forest industry are not only for silviculture activities but also for harvesting operations off-reserve. More First Nation members have become forestry technicians and registered professional foresters. Even a few First Nation organizations have become co-owners of sawmills in partnership with the forest industry. Provincial policies are beginning to lead the way to open up opportunities to First Nations in the forestry sector.

Despite the continuous progress, there are still many issues and challenges facing First Nation communities. The constraints on economic development in the Canadian forest sector vary considerably from one First Nation community to the other, often because of different internal and external factors. What follows is a brief overview of the current issues and challenges.

Training and retention of aboriginal forest workers is the key to the current and future success of First Nation forestry organizations. Experience should be acquired in performing a variety of forestry activities effectively. An effort could be made to open the doors of the forest industry to First Nation employees while reducing the high turnover rate among workers in First Nation enterprises.

There remains a wide gap in First Nation technical and professional forestry between the project management expertise that is required and the expertise that is available. Although more First Nation young people are attending college and university, the natural resources area is not drawing a proportionate number of students. In some cases, there will not be enough Aboriginal capacity to manage the growing forest land base; non-Aboriginal expertise is presently filling the void.

Management of on-reserve forests has served in the past as a training grounds for silvicultural activities and models of Aboriginal forest development. It created employment for First Nation workers near their place of residence and attracted young people to jobs in forestry. It served to acquire the experience needed to negotiate off-reserve contracts with the forest industry. Most communities that are very active today in forestry used their reserve's forest as a springboard to further development off-reserve. Management of on-reserve forests has been limited in recent years due to the absence of technical support programs and adequate financing. In the future, this support should also take account of the management of territories recognized under land claims agreements.

Access to long-term contracts with the industry to perform a variety of silviculture activities would enable First Nation enterprises to plan their gradual development. At the local level, awareness efforts directed toward the industry are required to create openings and partnership opportunities and to build a climate of mutual trust and understanding.

Although a number of First Nations have been able to access off-reserve provincial Crown lands for timber and other types of harvesting, the majority of First Nations continue to have difficulty receiving permits due to the fact that timber lands are allocated to other parties or due to unavailable quotas in the areas they wish to access.

The grouping of services and sharing of experiences is another significant issue. While some communities have sufficient revenues to have their own forestry service, others would benefit from joining forces and combining their services. Communities would also benefit from sharing their experiences in order to avoid making business start up errors and to develop measures for harmonizing forestry practices with traditional ecological knowledge.

Access to risk capital to start up forest enterprises in the primary and secondary sectors is another issue since the communities have limited financial resources and borrowing power.

First Nations must apply to several federal or provincial programs to support a single forest development project. This increased bureaucracy flowing from the multiplicity of programs results in inadequate support. This is often due to insufficient program funding and narrowly targeted eligibility criteria. The various programs have different objectives, standards, procedures and forms. A single access point for forest project funding applications would facilitate access to programs, reduce the time spent dealing with paperwork, and promote effective collaboration.

4. Conclusion

We have underlined the fact that an economic development program, such as the FNFP, has major cultural, human and social impacts that are often overlooked in program design and evaluation. Unfortunately, no studies are available to assess those impacts. We hope that in the future, human, cultural and social impacts will become an integrated part of the assessment and design of any program.

The forestry experience and development potential of First Nation communities in Canada vary considerably from one community to the other. Some communities have already reached a degree of maturity that has enabled them to build partnerships with the forest industry, while others are still relatively new to this sector. It has been our experience that the support offered must be consistent with the communities' rate of progress toward development and entrepreneurial maturity. We attribute some of the FNFP success to this critical aspect. Assistance programs must move away from the standard model toward a broader, more flexible and more comprehensive approach with a continued direct implication of First Nations in the orientation and implementation of the programs.

The FNFP is an innovative and highly successful program that involves First Nations directly in the management of the program and adapts to various local conditions and levels of development of remote communities. Thus, the FNFP's basic approach and experience could be applied to communities of many countries. The FNFP supports the unique relationship between forests and First Nations by providing a means to creating sustainable communities and economic self-sufficiency. The FNFP is well positioned to cope with the emerging issues and challenges facing First Nations with a desire to become active participants in Canada's forest sector.

Bibliography

Garvin, T., S. Nelson, E. Ellehoj, and B. Redmond, 2001. A guide to conducting a traditional knowledge and land use study. Natural Resources Canada, Edmonton, Alberta.

Indian and Northern Affairs Canada, 2000. Comparison of social conditions, 1991 and 1996. INAC, Ottawa, Ontario.

Indian and Northern Affairs Canada, 2002. Frequently asked questions about aboriginal peoples. INAC, Ottawa, Ontario.

Natural Resources Canada, 1999, 2000, 2001. First Nations Forestry Program: Five years in review 1996/97 B 2000/01. NRCan, Ottawa, Ontario.

DOCUMENT POUR LE
CONGRÈS FORESTIER MONDIAL

Le Programme forestier des Premières nations : Une approche novatrice axée sur des partenariats favorisant un développement communautaire intégré

par

Alain Dubois[1], Nello Cataldo[2] et Reginald Parsons[3]

---

1. Ressources naturelles Canada, Service canadien des forêts, 1055, rue du P.E.P.S., C.P. 3800, Sainte-Foy, QC, Canada G1V 4C7, Tél.: (418) 648-7134, Fax: (418) 648-2529, courriel : adubois@rncan.gc.ca
2. Ressources naturelles Canada, Service canadien des forêts, 506, chemin Burnside Ouest, pièce 239, Victoria, BC, Canada, V8Z 1M5, Tél.: (250) 363-6014, Fax: (25) 363-0775, courriel : ncataldo@rncan.gc.ca
3. Ressources naturelles Canada, Service canadien des forêts, 580, rue Booth, 7e étage, Ottawa, ON, Canada, K1A 0E4, Tél.: (613) 943-5230, Fax: (613) 947-7399, courriel : rparsons@rncan.gc.ca

Résumé

Il y a plus de 600 collectivités de Premières nations au Canada, de l'Atlantique au Pacifique. Depuis la nuit des temps, les Premières nations trouvent dans la forêt un mode de vie sur lequel reposent leurs valeurs culturelles, spirituelles et sociales. La forêt leur fournit depuis toujours nourriture, remèdes, vêtements et gîte. Elle constitue un élément essentiel de leur bien-être, leur procurant des avantages économiques et répondant aux besoins culturels et spirituels de la génération actuelle et de celles à venir.

En 1996, le gouvernement du Canada a créé le Programme forestier des Premières nations (PFPN), qui vise à améliorer la situation économique des collectivités des Premières nations. Grâce à ce programme, les Premières nations peuvent se doter de moyens d'assumer la gestion des ressources forestières dans les réserves, établir des partenariats et de participer activement à des projets d'exploitation forestière à l'extérieur des réserves ainsi qu'à d'autres occasions de développement économique.

Les Premières nations sont engagées directement dans l'administration de ce programme novateur, qui connaît un grand succès. Le programme s'adapte aux différentes conditions locales et aux divers niveaux de développement des collectivités isolées. Le PFPN appuie la relation unique entre les Premières nations et la forêt en favorisant le développement de collectivités durables et leur autosuffisance économique.

Mots clés : Connaissances écologiques traditionnelles, habilitation des collectivités, Premières nations, gestion durable des forêts, développement économique, mise en valeur du potentiel, partenariat, gestion innovatrice de programme.

1. Introduction

1.1 Les Premières nations du Canada

Les Premières nations du Canada représentent une population de 675 000 personnes, dont plus de 55 % vivent dans 612 collectivités des Premières nations (Affaires indiennes et du Nord Canada 2002) réparties dans les dix provinces et les trois territoires. Cette population est très hétérogène : les Autochtones du Canada parlent 50 langues différentes, appartenant à onze grandes familles linguistiques, qui leur confèrent une identité culturelle et tribale unique (Garvin *et al.* 2001). La plupart des communautés sont isolées et comprennent de quelques centaines jusqu'à plus d'un millier de membres. En général, les membres des Premières nations se trouvent dans une situation socio-économique plus défavorable que le reste de la population canadienne. La forêt constitue une source importante de moyens d'existence et de spiritualité pour les Autochtones et elle a toujours joué un rôle majeur dans leur vie culturelle et sociale.

Les réserves, au nombre de 2 300, couvrent une superficie de plus de 3,1 millions d'hectares, dont près d'un million d'hectares sont boisés (Ressources naturelles Canada 2001). Cette étendue représente moins de 0,3 % du total des espaces boisés au Canada. L'isolement relatif de bon nombre de collectivités de Premières nations limite souvent leurs perspectives de développement économique (Affaires indiennes et du Nord Canada 2000). Cependant, comme ces collectivités se trouvent dans des régions où la forêt est abondante, il existe pour elles un grand potentiel de développement économique lié au secteur de la foresterie. Au Canada, une proportion restreinte des collectivités est en mesure de tirer parti de la forêt pour leur formation et leur développement économique. La plupart des réserves sont trop petites pour assurer une autosuffisance aux collectivités des Premières nations par l'entremise du développement forestier.

1.2 Le Programme forestier des Premières nations

Le Programme forestier des Premières nations (PFPN) a été créé en 1996. Il vise à résoudre des problèmes liés au développement forestier chez les Premières nations et à favoriser une amélioration de la situation économique de leurs collectivités. Le partenariat tripartite de ce programme fédéral novateur et proactif possède trois caractéristiques principales, qui le différencient des autres programmes :

- Il s'adapte aux besoins et aux priorités des Premières nations à l'échelle locale puisque aucune collectivité de Premières nations n'est au même stade que les autres en matière de développement forestier et d'autosuffisance économique.
- Il s'agit d'un programme très vaste qui couvre une large gamme d'activités admissibles correspondant aux différents types de soutien dont ont besoin les collectivités, depuis celles qui n'ont aucune expérience jusqu'à celles qui ont une vaste expérience de la foresterie. Il s'agit aussi du seul programme de soutien aux activités de gestion des ressources forestières dans les réserves.
- Une majorité de représentants des Premières nations font partie des comités de gestion du programme aux niveaux provincial, territorial et national, en partenariat

avec Ressources naturelles Canada (RNC) et Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC).

Les projets entrepris par les Premières nations dans le cadre du PFPN revêtent diverses formes : études sur les connaissances écologiques traditionnelles, activités de sylviculture dans les réserves, planification de la gestion intégrée des ressources forestières, élaboration d'études de faisabilité et de plans d'affaires, formation en divers aspects de la foresterie et de la gestion de projets, lancement d'entreprises ou création de relations solides dans le secteur forestier, écotourisme, production de produits forestiers non-ligneux, ateliers et nombreuses autres activités ayant une importance pour les collectivités des Premières nations.

2. Résultats

2.1 Valeurs et répercussions sociales

Le PFPN est plus qu'un simple programme forestier. C'est un programme qui concerne les gens et les collectivités, c'est une affaire de confiance, d'espoir, de fierté, de partenariat, d'occasions à saisir. Les projets ont des incidences imprévues, allant au-delà de l'amélioration des terres forestières ou des questions d'affaires. Ils ont également rehaussé la vie sociale de bon nombre de personnes, de familles, de collectivités.

Les fonds et l'expérience qu'ils ont tirés du PFPN ont permis à bon nombre de participants d'avoir accès à un emploi, de concrétiser leurs rêves et de mettre en oeuvre des stratégies forestières collectives dont bénéficieront tous leurs membres, et ce, pour de nombreuses années. On a noté une diminution de certains problèmes sociaux, de même qu'un accroissement de l'estime de soi chez certains membres des bandes touchées (Ressources naturelles Canada 1999). Grâce à la réalisation d'autres projets, le programme a aidé bon nombre de jeunes à acquérir de nouvelles compétences, à conserver des emplois liés à la foresterie et à espérer en leur avenir et en celui de leur collectivité.

2.2 Mise en valeur du potentiel et participation à l'économie forestière

Les Premières nations du Canada comptent sur les forêts pour créer du travail et fournir des emplois durables aux membres de leurs collectivités dans les domaines de la gestion forestière, de la récolte du bois, de la sylviculture et d'autres secteurs liés à la foresterie. Près de 400 collectivités (65 % du total) ont participé au PFPN de 1996 à 2002. Les projets réalisés ont eu des répercussions importantes sur les aptitudes des autochtones et leur formation en cours d'emploi dans des activités forestières telles que la planification de la gestion forestière, les pratiques de foresterie, la sylviculture et la création d'entreprises et de partenariats. Au cours de ses six années d'existence, le PFPN a créé plus de 65 000 semaines-personnes d'emploi, permettant à 4 800 personnes participant à divers projets de profiter d'une expérience de formation en cours d'emploi. Durant cette période, 90 études de faisabilité commerciale ont été entreprises, 114 plans d'affaires ont été établis et 106 plans de gestion forestière ont été élaborés (Ressources naturelles Canada 2002).

Les activités techniques et professionnelles en foresterie, y compris la gestion et l'administration de projets, exigent un certain niveau d'instruction et de formation. Le manque de personnes qualifiées peut empêcher des collectivités de tirer profit des emplois disponibles. Dans certaines collectivités, même la rédaction de propositions pose problème. Dans le cadre du PFPN, des collectivités ont accru leurs niveaux de sensibilisation et d'aptitudes en matière de foresterie grâce à la formation professionnelle et technique. Le PFPN a aidé des collectivités à progresser de manière significative dans la mise en valeur de leur potentiel en foresterie. Au cours de la mise en œuvre du programme, plus de 220 ateliers et conférences se sont tenus et plus de 4 000 travailleurs forestiers des Premières nations ont reçu un enseignement et une formation touchant divers aspects de la foresterie.

Le PFPN a apporté un soutien important dans d'autres secteurs en fournissant une aide technique et financière à des projets visant l'embauche de coordonnateurs de la foresterie dans les bandes autochtones et la mise à profit de fonds provenant d'autres sources. Au total, plus de 24,8 millions de dollars ont ainsi été utilisés, qui provenaient des conseils de bande autochtones, de l'industrie forestière et d'autres partenaires associés aux projets du programme.

Certaines collectivités souffrent d'un fort roulement de la main-d'œuvre, avec des gens quittent pour diverses raisons. Ce roulement affecte l'administration des projets : certains projets doivent être reportés, d'autres restent inachevés. Certaines collectivités cherchent, dans le PFPN, un moyen de surmonter les difficultés causées par le roulement de l'effectif. Le PFPN a soutenu des initiatives de formation, des programmes de mentorat, des stages et l'embauche d'experts dans l'attente de nouvelles recrues à embaucher ou à former.

Certaines collectivités isolées et éloignées peuvent être désavantagées à maints égards, à cause notamment du transport et de l'accès à différentes compétences et services. Le chômage est élevé également. Le PFPN reconnaît la diversité des Premières nations dans l'ensemble du pays et sa souplesse inhérente lui permet de pondérer les différences régionales. Les lignes directrices du programme et les critères d'admissibilité des projets sont adaptés selon les provinces et les territoires, de façon à tenir compte des disparités régionales.

2.3 Connaissances écologiques traditionnelles

Les connaissances écologiques traditionnelles sont considérées comme une approche holistique qui peut aider à refaçonner le modèle actuel de gestion des forêts. Cependant, les connaissances traditionnelles représentent non seulement une source d'information, mais aussi un mode de vie (Garvin et al. 2001).

Grâce au PFPN, des études d'occupation et d'utilisation du territoire traditionnel ont été réalisées dans différentes collectivités des Premières nations un peu partout au Canada. Dans la réalisation de ces études, des consultations au sein des collectivités s'inscrivent dans un plan intégré d'utilisation du territoire. Dans l'élaboration d'un plan, on consulte les anciens, les jeunes, les hommes, les femmes, les travailleurs forestiers, les trappeurs, les campeurs, les artisans, les cueilleurs de plantes et de baies, et ainsi de suite, pour déterminer où les activités traditionnelles se déroulent dans le cadre physique. On peut, en effectuant une analyse approfondie et assidue

de la base territoriale, évaluer les secteurs en fonction des conclusions des études d'occupation et d'utilisation du territoire traditionnel pour déterminer les options et la meilleure utilisation possible des terres, compte tenu des valeurs et des objectifs de la collectivité (Garvin et al. 2001).

2.4 Habilitation et partenariat novateur

De manière générale, les programmes sont élaborés de sorte à répondre à un besoin particulier et à réaliser certains objectifs ou engagements découlant de politiques ou de priorités gouvernementales précises. Même si on peut consulter les Premières nations pendant que l'on analyse ou élabore ces programmes, les Premières nations s'attendent à participer plus directement à la conception et à la prestation des programmes. Le PFPN est un exemple d'un programme fédéral qui habilite les Premières nations, à l'intérieur d'un programme conçu spécifiquement pour elles.

La gestion et la prestation du PFPN dans chaque province et territoire incombent au comité de gestion provincial-territorial (CGPT). La majorité des membres des CGPT sont des représentants des Premières nations, oeuvrant en partenariat avec Ressources naturelles Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada. Des représentants de l'industrie forestière, des gouvernements provinciaux et d'autres ministères peuvent aussi être invités. Fortes d'une telle majorité, les Premières nations peuvent avoir une grande influence sur l'orientation du programme. Il s'agit là d'une forme innovatrice d'habilitation.

De fait, ce sont les CGPT qui ont le pouvoir de décision; ils établissent les priorités, les politiques, les orientations et les lignes directrices régionales du programme, y compris les approbations et les décisions de financement de projets. Chaque CGPT jouit de la souplesse voulue pour concevoir et administrer un programme qui répond mieux aux besoins de gestion forestière locale et régionale des Premières nations.

Cette souplesse à l'échelle régionale a suscité une participation telle que la demande a atteint trois ou quatre fois le financement disponible du PFPN. La réalisation de plus de 1 148 projets a permis aux Premières nations de parvenir à des niveaux supérieurs d'autosuffisance, de développement durable des forêts des réserves et d'occasions de production de revenus, y compris la créations d'emplois (Ressources naturelles Canada 2002).

2.5 Favoriser de nouvelles relations

Un grand nombre de Premières nations développent des partenariats et concluent des accords de coentreprise avec des compagnies et d'autres organismes oeuvrant sur des territoires traditionnels. Le PFPN aide les collectivités à établir ces nouvelles relations. Dans bon nombre de cas, cependant, les collectivités constatent qu'elles n'ont pas toujours la capacité collective ni l'expérience des affaires qui leur permettrait de maximiser les avantages découlant de telles relations. Elles ont besoin de formation dans le domaine des affaires, de développement des aptitudes d'un conseil d'administration, d'orientation en matière de planification d'entreprise et de spécialisation professionnelle afin d'assumer un rôle de partenaire égal dans les accords de

partenariat qu'elles concluent. Dans le cadre du PFPN, 22 % des projets financés ont été mis en oeuvre par des partenariats et des coentreprises. Le succès de ces projets a dépassé toutes les attentes des responsables du programme. Une fois les projets réalisés, de nouvelles occasions d'affaires ont été développées.

3. Analyse

3.1 Évolution des Premières nations en foresterie

Au cours des vingt dernières années, les Premières nations ont nettement progressé dans le domaine de la foresterie. Avant 1985, très peu de Premières nations étaient engagées dans des activités économiques associées à la foresterie. De 1986 à 1995, les programmes fédéraux concernant la gestion des forêts sur les terres indiennes, mis en oeuvre dans chaque province, ont aidé les Premières nations à mettre en valeur leur potentiel dans le secteur de la foresterie. Des plans de communication ont été réalisés, qui visaient à sensibiliser les membres des Premières nations aux avantages socioéconomiques de s'impliquer activement en foresterie. Bon nombre de Premières nations ont alors créé leur premier plan d'aménagement forestier. Les opérations de récolte et de sylviculture sont devenues de plus en plus organisées. La formation des travailleurs en sylviculture a été entreprise dans les réserves. Des services de foresterie de Premières nations ont été mis sur pied au sein des collectivités, qui visaient à assurer la continuité, une meilleure planification et la récurrence des projets et des activités de foresterie.

Bon nombre de collectivités des Premières nations ont graduellement progressé vers l'autonomie puisque les programmes fédéraux ne finançaient plus tous les coûts. Dans les années 1990, certains organismes des Premières nations ont négocié leurs premiers contrats touchant des activités de sylviculture hors-réserve avec l'industrie forestière. Pendant ce temps, d'autres collectivités de Premières nations sont demeurées inactives dans le secteur de la foresterie pour différentes raisons : manque d'intérêt, absence de forêts dans les réserves, autres problématiques sociales, etc.

3.2 Occasions à saisir, principaux enjeux et défis

Depuis le milieu des années 1990, d'autres collectivités de Premières nations se sont engagées activement dans des projets de foresterie à l'extérieur des réserves. Des contrats ont été signés avec l'industrie forestière non seulement pour la sylviculture, mais aussi pour des opérations de récolte hors-réserve. D'autres membres des Premières nations sont devenus techniciens ou ingénieurs forestiers. Quelques organismes de Premières nations sont même devenus co-propriétaires de scieries, en partenariat avec l'industrie forestière. Des politiques établies à l'échelle provinciale commencent à ouvrir de nouvelles perspectives de création d'occasions d'affaires pour les Premières nations en foresterie.

Malgré ces progrès constants, les collectivités de Premières nations doivent encore affronter bien des problèmes et des défis. Les entraves au développement économique dans le secteur forestier varient considérablement d'une collectivité de Premières nations à une autre, en raison souvent

de différents facteurs internes et externes. Voici un bref aperçu des problèmes et des défis actuels.

La formation et la rétention des travailleurs autochtones sont des facteurs essentiels de succès pour les entreprises de foresterie des Premières nations. Ces travailleurs doivent acquérir de l'expérience de manière à pouvoir accomplir de façon efficace les divers travaux en foresterie. Il importe de déployer des efforts pour ouvrir les portes de l'industrie forestière aux employés autochtones tout en réduisant le taux élevé de roulement de la main-d'œuvre chez les travailleurs dans les entreprises de Premières nations.

Il reste un large fossé à combler entre les compétences techniques et professionnelles qu'exige la gestion de projets et les compétences actuellement disponibles. Même si un nombre accru de jeunes gens des Premières nations fréquentent les collèges et les universités, le secteur des ressources naturelles n'attire pas un nombre d'étudiants proportionnel à son importance. Dans certains cas, il n'y a pas assez de ressources humaines autochtones pour gérer leur territoire forestier qui va en s'accroissant; ce sont des non-autochtones qui assument les fonctions que les Premières nations ne peuvent exercer.

L'aménagement forestier dans les réserves a servi dans le passé de formation en sylviculture et de banc d'essai de modèles de développement forestier autochtone. Cela a créé des emplois pour des travailleurs des Premières nations près de leur lieu de résidence et a attiré des jeunes à la foresterie. Cela a aussi permis à des Autochtones d'acquérir expérience dont ils avaient besoin pour négocier des contrats hors-réserve avec l'industrie forestière. La plupart des collectivités qui sont très actives aujourd'hui en foresterie ont utilisé les forêts de leur réserve comme tremplin vers un développement subséquent à l'extérieur de leur réserve. L'aménagement forestier dans les réserves a été limité au cours des dernières années par l'absence de programmes de soutien technique et de financement adéquat. À l'avenir, ce soutien devrait tenir compte de la gestion des territoires reconnus dans les accords qui donnent suite aux revendications territoriales.

L'accès aux contrats à long terme avec l'industrie pour la réalisation de diverses activités en sylviculture permettrait aux entreprises des Premières nations de planifier leur développement graduel. À l'échelle locale, il faudra déployer des efforts de sensibilisation envers l'industrie pour créer des ouvertures et des occasions de partenariat et susciter un climat de confiance et de compréhension mutuelles.

Même si un certain nombre de Premières nations ont pu avoir accès à des terres publiques provinciales en dehors des réserves pour y récolter du bois d'œuvre et y réaliser d'autres types de récolte, la majorité des Premières nations ont toujours de la difficulté à obtenir des permis puisque les terrains forestiers exploitables sont attribués à d'autres parties ou parce qu'il n'y a pas de quotas disponibles dans les endroits auxquels ils souhaitent avoir accès.

Le groupement des services et le partage d'expériences constituent une autre problématique importante. Même si certaines collectivités touchent des revenus suffisants pour disposer de leurs propres services forestiers, d'autres collectivités pourraient tirer profit d'un regroupement

des forces et d'une combinaison des services offerts. Les collectivités pourraient également tirer profit d'un partage d'expériences leur permettant d'éviter de commettre des erreurs lors de démarrage d'entreprises et de créer des mesures d'harmonisation des pratiques forestières avec les connaissances écologiques traditionnelles.

L'accès au capital de risque pour le démarrage d'entreprises forestières dans les secteurs primaire et secondaire constitue une autre problématique, puisque les collectivités disposent de ressources financières limitées et ont un faible pouvoir d'emprunt.

Les Premières nations doivent présenter des demandes auprès de plusieurs programmes fédéraux et provinciaux pour obtenir le soutien à un seul projet de développement forestier. Cette bureaucratie accrue, découlant de la multiplicité des programmes, résulte en un soutien inadéquat. Ce problème est souvent attribuable à l'insuffisance du financement de chaque programme et à l'étroitesse d'application des critères d'admissibilité. Les divers programmes comportent des objectifs, des normes, des procédures et des formules différents. L'existence d'un guichet unique pour les demandes de financement des projets forestiers faciliterait l'accès aux programmes, réduirait le temps de traitement administratif et favoriserait une collaboration efficace.

4. Conclusion

Nous avons souligné le fait qu'un programme de développement économique, tel que le PFPN, comporte des incidences culturelles, humaines et sociales majeures, souvent ignorées aux étapes de la conception et de l'évaluation du programme. Malheureusement, aucune étude n'a été réalisée au sujet de ces répercussions. Nous espérons qu'à l'avenir les incidences humaines, culturelles et sociales fassent partie intégrante de l'évaluation et de la conception de tout programme.

L'expérience en foresterie et le potentiel de développement dans ce domaine varient considérablement entre les collectivités de Premières nations au Canada. Certaines collectivités ont déjà atteint un certain degré de maturité leur permettant de créer des partenariats avec l'industrie forestière, alors que d'autres en sont encore à leurs premiers pas dans ce secteur. Nous avons observé que le soutien offert doit correspondre au rythme des progrès réalisés par les collectivités en fait de développement et d'esprit d'entreprise. Nous attribuons certains des succès du PFPN à ce facteur critique. Les programmes d'aide doivent s'écarter du modèle standard pour adopter des perspectives plus vastes, plus souples et plus globales, avec la participation directe et continue des Premières nations en ce qui a trait à l'orientation et à la mise en œuvre des programmes.

Le PFPN constitue un programme novateur et réussi qui engage les Premières nations directement dans sa gestion et s'adapte aux diverses conditions locales et aux divers niveaux de développement des collectivités éloignées. Les perspectives fondamentales et l'expérience du PFPN sont donc pertinentes pour les collectivités de bon nombre de pays. Le PFPN appuie la relation unique entre la forêt et les Premières nations en fournissant un moyen de créer des collectivités durables, autosuffisantes économiquement. Le PFPN est en mesure d'aborder les

nouvelles problématiques et défis auxquels doivent faire face les Premières nations qui désirent devenir des participants actifs du secteur forestier au Canada.

Bibliographie

Garvin, T., S. Nelson, E. Ellehoj, et B. Redmond, 2001. Guide de réalisation des études sur les connaissances traditionnelles et l'exploitation des terres. Ressources naturelles Canada, Edmonton, Alberta.

Affaires indiennes et du Nord, 2000. Comparaison des conditions sociales, 1991 et 1996. AINC, Ottawa, Ontario.

Affaires indiennes et du Nord Canada, 2002. Questions posées fréquemment au sujet des peuples autochtones. AINC, Ottawa, Ontario.

Ressources naturelles Canada, 1999, 2000, 2001. Programme forestier des Premières nations : examen de cinq années de mise en oeuvre 1996/97 B 2000/01. RNC, Ottawa, Ontario.